PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2007/2154(INI)

6.10.2008

PROYECTO DE INFORME

sobre el Informe anual sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento
(2007/2154(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Marco Cappato

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el Informe anual sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento (2007/2154(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el Tratado CE y, en especial, el artículo 254 sobre la obligación de publicar los actos y el artículo 255, apartado 2, sobre el derecho de los ciudadanos de la UE y de los residentes en la UE a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión,

– Visto el Tratado CE y, en especial, su artículo 207, apartado 3, sobre la obligación del Consejo de fijar en su Reglamento interno las condiciones en las que el público tendrá acceso a los documentos del Consejo,

– Visto el Tratado UE y, en particular, el artículo 1 (principio de transparencia como uno de los principios generales de la Unión), el artículo 6 (democracia), el artículo 28, apartado 1, y el artículo 41, apartado 1 (aplicación del derecho a acceder a los documentos relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la cooperación policial y judicial en materia penal),

– Vistos los artículos 10 y 16 del Tratado de la Unión Europea, tal como fue modificado por el Tratado de Lisboa, y los artículos 15 y 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

– Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 41 (derecho a una buena administración) y 42 (derecho de acceso a los documentos),

– Visto el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión[1],

– Vista la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y del Tribunal de Primera Instancia sobre el acceso a los documentos y, en particular, las recientes sentencias del Tribunal de Primera Instancia en el asunto Bavarian Lager Co. Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas (asunto T-194/04) y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Reino de Suecia y Maurizio Turco contra Consejo de la Unión Europea (asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P) (la «sentencia del TJCE en el asunto Turco»),

– Vistas las actividades y los documentos presentados por el Defensor del Pueblo Europeo sobre el tema del acceso a los documentos, así como por el Supervisor Europeo de Protección de Datos,

– Visto el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al

[1] DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa[1],

– Vista la propuesta de la Comisión, de 30 de abril de 2008, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (COM(2008)0229),

– Visto el proyecto de Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales,

– Vistas las preguntas orales del Parlamento Europeo al Consejo y a la Comisión sobre la aplicación de la sentencia del TJCE en el asunto Turco,

– Vistos los informes anuales para 2006 del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo sobre el acceso a los documentos, así como el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1049/2001,

– Vistos el artículo 45 y el artículo 97, apartado 7, de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A6-0000/2008),

A. Considerando que las democracias basadas en el Estado de Derecho están sujetas al principio de publicidad de las normas que afectan a los ciudadanos, lo que implica un deber de apertura y transparencia para las instituciones y especialmente en lo relativo a su proceso de toma de decisiones, por lo que los órganos legislativos democráticos celebran públicamente sus reuniones, debates y votaciones, estando también disponibles los proyectos legislativos y los textos relacionados con ellos,

B. Considerando que, para asegurar la responsabilidad y la legitimidad de un sistema político democrático, los ciudadanos tienen derecho a saber:

  – cómo actúan sus representantes una vez han sido elegidos o designados a órganos públicos o representan a su Estado miembro a nivel europeo o internacional (principio de responsabilidad),

  – cómo funciona el proceso de toma de decisiones (incluidos los documentos, las enmiendas, el calendario, los actores implicados, los votos emitidos, etc.),

  – cómo se asigna y gasta el dinero público y con qué resultados (principio de trazabilidad de los fondos),

C. Considerando que la comunidad internacional y la Unión Europea, sobre la base de la experiencia de sus Estados miembros, han acabado progresivamente por reconocer un verdadero «derecho al acceso a los documentos» y un «derecho a la información» basados en los principios de democracia, publicidad, transparencia y apertura,

[1] DO C 298 de 30.11.2002, p. 1.

D. Considerando que los datos cuantitativos contenidos en los Informes anuales en relación con la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001 por las instituciones sugieren que se ha concedido acceso a los documentos en un mayor número de casos (disminución general del número y del porcentaje de denegaciones), variando las razones de la denegación según las instituciones (la primera es la protección del proceso de toma de decisiones), y que, por lo que se refiere a los documentos sensibles, la Comisión y el Parlamento no consignan los documento de este tipo en sus registros, mientras que el Consejo ha consignado en su registro 79 documentos sensibles de un total de 409; considerando que de un análisis cualitativo se desprende claramente que varias disposiciones del citado Reglamento han dado lugar a interpretaciones divergentes en cuanto a la manera correcta de aplicarlas, lo que ha inducido a diversos ciudadanos a dirigirse el Defensor del Pueblo y al TJCE,

E. Considerando que el Consejo no inserta sistemáticamente las referencias de los procedimientos legislativos en sus documentos, dificultando con ello la asociación de un documento con un procedimiento, al tiempo que también rebaja la categoría de algunos documentos considerándolos «documentos de sesión» que no se registran o los trata como documentos «diplomáticos», anulando con ello el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos,

F. Considerando que Internet se ha convertido en el principal medio que emplean los ciudadanos para consultar los documentos de la UE, al tiempo que ha aumentado el número de documentos puestos a disposición en línea por las instituciones, lo que crea la necesidad de mejorar ahora en mayor medida la facilidad de empleo de los sitios Internet de las instituciones y de los documentos de la UE, de desarrollar su interconexión y de crear un portal único de la UE para acceder a todos los documentos, procedimientos e instituciones de la UE,

G. Considerando que las instituciones de la UE deben adoptar ahora nuevas medidas con vistas a aumentar la transparencia, la apertura y la democracia encaminándose hacia una «ley de la libertad de información de la UE», pues en la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001 se ha señalado a la atención pública una serie de deficiencias, debiendo las instituciones analizar y ejecutar urgentemente las sentencias recientes y habiendo publicado la Comisión su propuesta para una revisión del Reglamento (CE) n° 1049/2001,

1. Subraya que en la sentencia histórica del TJCE en el asunto Turco se estableció que «*el Reglamento nº 1049/2001 obliga, en principio, a divulgar los dictámenes del Servicio Jurídico del Consejo relativos a un proceso legislativo*»[1] y que, en esa sentencia, el Tribunal llego a las siguientes conclusiones:

   – el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones se deriva del carácter democrático de esas instituciones, conforme a lo dispuesto en el considerando 4 y el artículo 1 del Reglamento (CE) n° 1049/2001,

   – las excepciones contenidas en el citado Reglamento (tal como la protección del

[1] Apartado 68 de la sentencia del TJCE en el asunto Turco.

proceso de toma de decisiones) deben interpretarse y ponderarse estrictamente en relación con el interés público superior de la divulgación, pues ésta está ligada a la democracia, a la participación más estrecha de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, a la legitimidad de la administración, a la eficacia y a la responsabilidad para con los ciudadanos[1],

– estas conclusiones son incluso más importantes cuando las instituciones actúan en el marco de su capacidad legislativa[2],

– la transparencia por lo que se refiere a los diversos puntos de vista referentes a un acto (y a su legalidad), *«al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de éstos»*[3],

– la institución debe motivar detalladamente las razones de una denegación[4];

– una excepción sólo puede aplicarse durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento[5];

2. Subraya que la sentencia mencionada del TJCE refuerza aún más en la UE el principio de que las instituciones democráticas tienen el deber de asegurar la publicidad de sus actividades, documentos y decisiones, deber que es una condición para su legalidad, legitimidad y responsabilidad, sobre la base del artículo 6 del Tratado UE y de los artículos 254 y 255 del Tratado CE y que, por lo tanto, los documentos deben publicarse y deben estar en todo caso accesibles y que cualquier excepción a ese principio debe limitarse e interpretarse estrictamente;

3. Pide urgentemente a todas las instituciones de la UE que apliquen el Reglamento (CE) n° 1049/2001, habida cuenta de la reciente jurisprudencia y especialmente del asunto Turco con todas sus implicaciones (publicación de los dictámenes del Servicio Jurídico, interpretación estricta de las excepciones, obligación de motivar detalladamente las razones de la denegación, etc.), y pide al Consejo que asegure también la publicidad de todos los documentos e informaciones, incluida la identidad de las delegaciones de los Estados miembros en el Consejo, así como en sus grupos de trabajo, puesto que también

---

[1] Los documentos que pueden estar cubiertos por una excepción (como un «dictamen jurídico») se examinarán en cuanto a su contenido para evaluar qué partes de los mismos están cubiertas por la excepción; el riesgo ligado a la divulgación tiene que ser *«razonablemente previsible y no puramente hipotético»*; un equilibrio entre tal riesgo y *«el interés general en que dicho documento se haga accesible habida cuenta de las ventajas que se derivan… de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático»*.

[2] Pues *«la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquéllos, de sus derechos democráticos»,* apartado 46 de la sentencia del TJCE en el asunto Turco, y *«la divulgación de los documentos ... durante el debate sobre iniciativas legislativas puede aumentar la transparencia y la apertura del proceso legislativo, y puede reforzar el derecho democrático de los ciudadanos europeos»* es un interés público superior subrayado en el Reglamento 1049/2001, apartado 67 de la sentencia del TJCE en el asunto Turco.

[3] Apartado 59 de la sentencia del TJCE en el asunto Turco.

[4] Apartado 69 de la sentencia del TJCE en el asunto Turco.

[5] Apartado 70 de la sentencia del TJCE en el asunto Turco.

en este caso se aplican las conclusiones del TJCE en cuanto al hecho de que la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones tiene menos peso que el interés público de la transparencia, pues la diversidad de puntos de vista sobre un acto legislativo aporta una mayor legitimidad a las instituciones;

4. Considera que el Parlamento debe estar a la vanguardia de la publicidad, la transparencia y la apertura en la UE, y que antes de las elecciones parlamentarias de 2009 debe lanzar un plan de acción extraordinario para asegurar que se ponga a disposición más información de forma fácilmente accesible, en especial en su sitio Internet, sobre:

   – las actividades, la participación y la asistencia de los diputados al Parlamento Europeo en los trabajos parlamentarios, en términos absolutos, relativos y porcentuales, información que debe estar disponible y accesible para los ciudadanos también a través de criterios de búsqueda[1],

   – las actividades del Parlamento en el Pleno y en comisión: el Observatorio Legislativo debería mejorarse para incluir referencias y enlaces con todos los documentos pertinentes[2]; los trabajos en comisión deberían figurar en el sitio Internet del Parlamento, como es el caso de los trabajos en el Pleno, y quedar también registrados y estar disponibles y accesibles para los ciudadanos a través de criterios de búsqueda,

   – las dietas y los gastos de los diputados al Parlamento Europeo, de conformidad con la posición tomada por el Defensor del Pueblo Europeo en relación con el hecho de que el acceso a la información debería aplicarse también a tales datos[3],

   y pide a los Estados miembros y a los Parlamentos nacionales así como a otros órganos elegidos que hagan lo mismo, estableciendo un registro de las actividades de los Parlamentos y sus diputados;

5. Insta a la Comisión a seguir la recomendación del Defensor del Pueblo Europeo (reclamación 3208/2006/GG) relativa al registro de la Comisión por lo que se refiere a su obligación de *«incluir referencias a todos los documentos en el sentido del artículo 3, letra a) que están en su posesión en el registro previsto por el artículo 11 del [Reglamento (CE) n° 1049/2001] en la medida en que todavía no se haya hecho»*;

---

[1] Por ejemplo: cuántos días ha estado presente cada diputado al Parlamento Europeo en el mismo y qué ha firmado y/o votado, así como en qué sentido lo ha hecho cuando se trate de votaciones nominales, en el Pleno y en comisión; en qué reuniones de órganos institucionales ha participado, en el Pleno y/o en comisión y/o en delegación, etc; los datos deberían estar disponibles también a través de criterios de búsqueda, tales como el nombre del diputado al Parlamento Europeo/ la sesión plenaria/la comisión/la delegación/la votación/la asistencia/el día/el mes/el año/la legislatura/etc., y en las páginas web de los diputados al Parlamento Europeo, y en otros sitios Internet pertinentes deberían incluirse enlaces con esta página web; las páginas web de los diputados al Parlamento Europeo deberían incluir esta información así como el nombre de los asistentes, las opiniones expresadas, las enmiendas presentadas en comisión y en el Pleno a informes y otros actos, las explicaciones de voto, las intervenciones audio-vídeo, etc.

[2] Los procedimientos y los documentos en comisión tales como primeros informes y enmiendas, opiniones de otras comisiones, dictámenes del Servicio Jurídico, enmiendas presentadas en el Pleno, votaciones nominales, cartas interinstitucionales, especialmente los relacionados con procedimientos legislativos, en comisión y en el Pleno, etc.

[3] Proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo en la reclamación 3643/2005/(GK)WP.

6. Considera que las instituciones de la UE deben crear un solo registro/portal de la UE para la información y los documentos que debe permitir que los ciudadanos sigan un determinado procedimiento y tengan acceso a todos los documentos relativos al mismo[1]; señala que dicho plan debería abarcar desde la simplificación y la ultimación de sus registros y páginas web, así como su interconexión entre las instituciones, hasta su integración en un solo portal de la UE; pide la creación, antes del inicio de la próxima legislatura, de un boletín de seguimiento diario interinstitucional que recoja las informaciones y los documentos relacionados con las actividades y los órdenes del día legislativos y no legislativos de la UE, como se planeó con el proyecto «Transparencia en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (Trans-Jai), basado en un acuerdo interinstitucional de 2004 lamentablemente todavía no operativo;

7. Pide a las instituciones de la UE que, a más tardar antes del principio de la próxima legislatura, se aseguren de que:

   – todos los documentos preparatorios mencionen la referencia del procedimiento legislativo,

   – todos los órdenes del día y resultados de los procedimientos del Consejo y de los órganos preparatorios hagan claramente referencia a los documentos de base y sean oportunamente registrados con la suficiente antelación y publicados en el registro del Consejo (incluidos los llamados «documentos de sala»),

   – teniendo en cuenta que el principio de transparencia está profundamente relacionado con el principio de buena administración según lo declararon el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las instituciones de la UE muestren a los ciudadanos de una manera leal y transparente su organigrama, indicando las competencias de sus unidades internas, el flujo de trabajo interno y los plazos indicativos de los expedientes que inciden en sus competencias, así como a qué servicio deben dirigirse los ciudadanos para obtener apoyo, información o compensación administrativa;

8. Pide a las instituciones que aseguren una mayor transparencia en relación con los procedimientos de comitología, así como con los acuerdos de primera lectura negociados entre las instituciones en los procedimientos de codecisión (los llamados «diálogos a tres bandas»), para garantizar que los acuerdos interinstitucionales correspondan plenamente a los deberes de publicidad, transparencia y apertura en los procedimientos legislativos en los que participa una asamblea parlamentaria que tiene un deber estatutario de celebrar reuniones públicas y de publicar los documentos examinados;

9. Considera que el principio de cooperación leal entre las instituciones implica, en particular cuando se trabaja sobre expedientes legislativos o tratados internacionales (por ejemplo, la cooperación UE-EE.UU. en el ámbito de la JAI, el PNR y la protección de datos) o procedimientos de nombramiento (por ejemplo, el nombramiento del director de la Agencia de Derechos Fundamentales), la obligación para las instituciones de intercambiar

[1] Por ejemplo, la propuesta original, las actas de las reuniones, los informes, las enmiendas, las votaciones, el resultado de las votaciones, los debates, los textos en vigor, la aplicación en los Estados miembros, los informes de evaluación, etc.

todos los documentos e informaciones pertinentes, incluso si son sensibles o confidenciales, y que las prácticas actuales deben urgentemente mejorarse;

10. Elogia el trabajo del Defensor del Pueblo Europeo para asegurar una mayor transparencia por parte de las instituciones de la UE, y comparte los puntos de vista expresados junto con el Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el equilibrio entre la protección de los datos y el derecho a la intimidad cubierto por el Reglamento (CE) n° 45/2012 y el Reglamento (CE) n° 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos; pide al Defensor del Pueblo Europeo que elabore un informe sobre el acceso a los documentos para el Parlamento nuevamente elegido en el que se aborden las cuestiones planteadas en este informe;

11. Pide a las instituciones de la UE que trabajen con miras a una «ley de la libertad de información» europea sobre la base de la actual revisión propuesta del Reglamento (CE) nº 1049/2001;

12. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión así como a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros, al Defensor del Pueblo Europeo y al Consejo de Europa.